PRESIDENT
VAN DE
HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Den Haag, 22 juni 2015
No. UIT-P/2015/239

Zijne Excellentie mr. G.A. van der Steur
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Mijnheer de Minister,

Naar aanleiding van uw verzoeken d.d. 8 en 20 mei 2015 geven wij u hierbij onze reactie op de door de Tweede Kamer aangenomen motie van de leden Recourt en Taverne, Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 235. De motie stelt vast dat in het conceptwetsvoorstel over de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak geen wettelijk geregelde rechtseenheidsvoorziening is opgenomen en verzoekt de regering daarin te voorzien door een prejudicieel stelsel in het uiteindelijke wetsvoorstel op te nemen. De motie gaat daarbij uit van een prejudicieel stelsel, zoals dat door de regering was voorgesteld in het begin 1992 ingediende wetsvoorstel voltooiing eerste fase herziening rechterlijke organisatie.[1]

Zoals wij in ons advies over het conceptwetsvoorstel splitsing van de Raad van State en opheffing van de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven[2] uiteen hebben gezet, menen wij dat de rechtseenheid het beste is geborgd in een structuur met één hoogste rechter. Onze voorkeur gaat daarbij uit naar een – tot de rechterlijke macht behorende – cassatierechter als hoogste rechter, ook voor het bestuursrecht. Constaterend dat de door de regering beoogde wettelijke regeling niet gericht is op een stelsel met één hoogste rechter voor alle bestuursrechtelijke zaken, maar uitgaat van twee hoogste bestuursrechters - de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State - ieder voor een deel van het bestuursrecht, hebben wij in dat advies vervolgens aangegeven dat de Hoge Raad zich in deze situatie zal blijven inspannen om via regelmatige contacten met de Afdeling zoveel mogelijk te vermijden dat de rechtsopvattingen van deze hoogste rechters uiteenlopen. In dat kader hebben wij ervoor gepleit het mogelijk te maken dat leden van de Afdeling in de Hoge Raad worden benoemd tot raadsheer in buitengewone dienst.

De motie beoogt via het voorgestane prejudiciële stelsel een wettelijke voorziening voor de rechtseenheid te treffen die in essentie het volgende inhoudt. Indien de behandeling van een zaak naar het oordeel van de Afdeling aanleiding geeft tot de beantwoording van een rechtsvraag in het belang van de rechtseenheid of de rechtsontwikkeling, en over die vraag uiteenlopende rechtspraak van de Afdeling en de Hoge Raad mogelijk is, beslist de Afdeling de rechtsvraag ter beantwoording voor te leggen aan de Hoge Raad. De Afdeling houdt de behandeling van de zaak, en eventuele

[1] Kamerstukken 1991/92, 22 495, nr. 2.
[2] Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 231.

andere zaken waarin dezelfde vraag speelt, intussen aan. Nadat de Hoge Raad de prejudiciële vraag die door de Afdeling is gesteld heeft beantwoord, doet de Afdeling uitspraak met inachtneming van de beslissing van de Hoge Raad.

In de afgelopen jaren zijn in het rechtseenheidsoverleg tussen de Hoge Raad, de Afdeling, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven verschillen in rechtspraak tussen deze colleges geïnventariseerd en is het merendeel van de geconstateerde verschillen naar aanleiding daarvan weggewerkt. Op dezelfde wijze worden in dit rechtseenheidsoverleg thans nieuwe rechtsvragen besproken om zoveel mogelijk te voorkomen dat daarbij nieuwe verschillen in rechtspraak ontstaan.

Met het in de motie bedoelde prejudicieel stelsel wordt de rechtseenheid bevorderd in die zin dat een uniforme rechtstoepassing wettelijk wordt geborgd met betrekking tot die vragen die door de Afdeling aan de Hoge Raad worden voorgelegd. Daarbij moet worden aangetekend dat in een dergelijk stelsel, gezien de zwaarte van de prejudiciële procedure en het daarmee gepaard gaande tijdsverloop, niet alle kwesties waarbij een uniforme lijn van de hoogste rechters gewenst is, en die nu worden besproken in het rechtseenheidsoverleg, via een vraag van de Afdeling aan de Hoge Raad kunnen worden voorgelegd. Echter ook voor zover het niet gaat om zwaarwegende juridische vragen maar eerder om kleinere technische kwesties, kan het voor de praktijk zeer wenselijk zijn dat daarin één - duidelijke - lijn gevolgd wordt. Wij noemen als voorbeelden (detail-)vragen rond de redelijke termijn van berechting in het bestuursrecht, vergoeding van proceskosten, heffing van griffierecht en dwangsommen bij niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan. Met het oog op de noodzakelijke rechtseenheid ten aanzien van die voor de "werkvloer" belangrijke kwesties achten wij het van groot belang dat daarover rechtseenheidsoverleg kan blijven plaatsvinden.

Daarnaast zal overleg tussen Hoge Raad en Afdeling gewenst blijven in kwesties die niet via een prejudiciële vraag aan de orde kunnen worden gesteld, maar waarin niettemin enige vorm van afstemming van rechtspraak wenselijk is. Wij noemen als voorbeeld de problematiek rond het alcoholslot.

Verder kan de vraag rijzen in hoeverre de benoemingen over en weer als staatsraad/raadsheer in buitengewone dienst[3], als een ander instrument voor het bereiken van rechtseenheid, kunnen (blijven) bestaan als tot invoering van een prejudicieel stelsel zou worden besloten. Naar ons oordeel zouden ook in die situatie deze benoemingen over en weer wenselijk zijn. Dat geldt niet alleen in zaken die zich niet lenen voor een prejudiciële vraagstelling, maar ook in de zaken die dan prejudicieel aan de Hoge Raad worden voorgelegd. De expertise van de hoogste bestuursrechters als plaatsvervangend leden is, ook in de kamer van de Hoge Raad die de prejudiciële vragen zal moeten beantwoorden, belangrijk.

Wij menen daarom dat indien een prejudicieel stelsel wordt overwogen, dit gepaard zou moeten gaan met handhaving van de mogelijkheid van samenwerking en overleg tussen de Hoge Raad en de Afdeling, inclusief het optreden van leden van de Hoge Raad en het parket als staatsraad in buitengewone dienst, en met de invoering bij de Hoge Raad van de mogelijkheid van gemengd samengestelde kamers. De motie laat zich hierover niet uit, maar staat hieraan ook niet in de weg. Zouden samenwerking en overleg als hiervoor bedoeld niet meer mogelijk zijn, dan zou de invoering van een prejudicieel stelsel leiden tot het onwenselijke gevolg dat effectief minder rechtseenheid wordt bereikt.

Opmerking verdient dat ook indien een prejudicieel stelsel niet zou worden ingevoerd, rechtseenheid op een wettelijke basis zou kunnen worden bevorderd door beslissingen van de Hoge Raad en de

[3] Waaronder begrepen de benoemingen van advocaten-generaal als staatsraad in buitengewone dienst.

Afdeling in zaken waarin belangrijke rechtseenheidsvragen spelen, te laten nemen door een gemengd samengestelde kamer. In combinatie met het rechtseenheidsoverleg zou ook dat een goede garantie bieden voor het bereiken van rechtseenheid zolang niet wordt overgegaan tot invoering van een hoogste cassatierechter in bestuurszaken.

Wij zijn in dit advies slechts op enkele formeelrechtelijke en uitvoeringstechnische aspecten van uitvoering van de motie ingegaan. Indien ter uitvoering van de motie een concepttekst voor de wettelijke regeling en de toelichting daarbij zou worden opgesteld, worden wij graag in de gelegenheid gesteld daarover een nader advies uit te brengen.

Indien u daaraan behoefte heeft, zijn wij uiteraard gaarne bereid dit advies nader toe te lichten.

Hoogachtend,

Mr. M.W.C. Feteris
President

Mr. J.W. Fokkens
Procureur-Generaal